

Weginfrastructuur, ‘peak car’ en de blinde vlek voor geïnduceerd verkeer

Kobe Boussauw

Abstract

De goede waarnemer kan doorheen de recente geschiedenis van zowel het ruimtelijk beleid als het vervoersbeleid de sporen van een opeenvolging van maatschappelijke stromingen waarnemen. Waar in het België van de jaren zestig het modernisme en technologisch optimisme aan de basis lagen van de ontwikkeling van ingrijpende autoweginfrastructuur, kunnen we in de bestemmingsplannen van de late jaren zeventig het voor die periode typisch groeiende milieubewustzijn herkennen. De crisis van de jaren tachtig zorgde ervoor dat nogal wat infrastructuurprojecten tot nader order in de schuif bleven liggen, om tenslotte geherevalueerd, herzien, of zelfs geschrapt te worden. In de meest recente besluitvorming rond infrastructuurontwikkeling zien we echter opnieuw een sterk neoliberale invalshoek, waarbij de overheid eerst en vooral de vraag van de markt wil faciliteren, maar daarbij wel een sociaal en ecologisch corrigerende rol wil opnemen. Hoewel de huidige beleidsfilosofie nauw lijkt aan te leunen bij de investeringspolitiek van de jaren zestig, is de context vandaag echter sterk gewijzigd, met belangrijke, maar niet steeds erkende gevolgen voor de impact van het uitbreiden van verkeersinfrastructuur. We gaan in dit artikel in op twee doorgaans onderbelichte aspecten van de wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit: dat grenzen aan de groei wel degelijk bestaan, en dat verkeer niet enkel gefaciliteerd, maar ook gecreëerd wordt door het bouwen van bijkomende infrastructuur.

Weginfrastructuur, ‘peak car’ en de blinde vlek voor geïnduceerd verkeer

Kobe Boussauw

Stellingen:

- De bouw van bijkomende wegcapaciteit is sterk bepalend voor toekomstige locatiekeuzes en bijgevolg voor de regionale ruimtelijk ontwikkeling
- Infrastructuurplanning is vandaag in België waarschijnlijk het krachtigste instrument van ruimtelijke planning
- Het principe dat het binnenlandse autoverkeer op autonome wijze groeit, is niet langer houdbaar: de personenmobiliteit groeit enkel nog op die plekken waar er extra ruimte voor wordt voorzien

Universiteit Gent

Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning, Vrijdagmarkt 10/301, 9000 Gent

Vakgroep Geografie, Krijgslaan 281 S8, 9000 Gent

E-mail: kobe.boussauw@ugent.be

Weginfrastructuur, ‘peak car’ en de blinde vlek voor geïnduceerd verkeer

Kobe Boussauw - kobe.boussauw@ugent.be

Universiteit Gent - Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning en Vakgroep Geografie

Abstract

De goede waarnemer kan doorheen de recente geschiedenis van zowel het ruimtelijk beleid als het vervoersbeleid de sporen van een opeenvolging van maatschappelijke stromingen waarnemen. Waar in het België van de jaren zestig het modernisme en technologisch optimisme aan de basis lagen van de ontwikkeling van ingrijpende autoweginfrastructuur, kunnen we in de bestemmingsplannen van de late jaren zeventig het voor die periode typisch groeiende milieubewustzijn herkennen. De crisis van de jaren tachtig zorgde ervoor dat nogal wat infrastructuurprojecten tot nader order in de schuif bleven liggen, om tenslotte geherevalueerd, herzien, of zelfs geschrapt te worden. In de meest recente besluitvorming rond infrastructuurontwikkeling zien we echter opnieuw een sterk neoliberale invalshoek, waarbij de overheid eerst en vooral de vraag van de markt wil faciliteren, maar daarbij wel een sociaal en ecologisch corrigerende rol wil opnemen. Hoewel de huidige beleidsfilosofie nauw lijkt aan te leunen bij de investeringspolitiek van de jaren zestig, is de context vandaag echter sterk gewijzigd, met belangrijke, maar niet steeds erkende gevolgen voor de impact van het uitbreiden van verkeersinfrastructuur. We gaan in dit artikel in op twee doorgaans onderbelichte aspecten van de wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit: dat grenzen aan de groei wel degelijk bestaan, en dat verkeer niet enkel gefaciliteerd, maar ook gecreëerd wordt door het bouwen van bijkomende infrastructuur.

Inleiding

Beleidsvisies over mobiliteit en ruimtelijke ordening surfen mee op maatschappelijke tendensen. Daar is de ook recente aandacht voor het uitbreiden van autowegen niet vreemd aan. Waar in het België van de jaren zestig het modernisme en technologisch optimisme aan de basis lagen van de ontwikkeling van ingrijpende autoweginfrastructuur, kunnen we in de bestemmingsplannen van de late jaren zeventig het voor die periode typisch groeiende milieubewustzijn herkennen. De crisis van de jaren tachtig zorgde ervoor dat nogal wat infrastructuurprojecten tot nader order in de schuif bleven liggen, om tenslotte geherevalueerd, herzien, of zelfs geschrapt te worden. In de meest recente besluitvorming rond infrastructuurontwikkeling zien we echter opnieuw een sterk neoliberale invalshoek, waarbij de overheid eerst en vooral de vraag van de markt wil faciliteren, maar daarbij wel een sociaal en ecologisch corrigerende rol wil opnemen. Hoewel de huidige beleidsfilosofie nauw lijkt aan te leunen bij de investeringspolitiek van de jaren zestig, is de context vandaag echter sterk gewijzigd. De klimaatproblematiek, het duurder worden van fossiele brandstoffen, de schaarste aan parkeergelegenheid en de verzadiging van heel wat lokale wegen waren toen niet aan de orde. Nochtans zijn het net deze aspecten die alleen maar hoger op de agenda zullen komen te staan. Het is dan ook belangrijk om het debat over bijkomende weginfrastructuur in de context van de toekomst te voeren.

Meer auto's, meer mobiliteit, meer ruimtelijke spreiding

Met de groeiende welvaart is ook het aantal ingeschreven auto's permanent blijven groeien. In 2013 reden er in België zeven miljoen gemotoriseerde voertuigen op de weg, zowat één procent meer dan in 2012. Hoewel het aantal wagens dus nog toeneemt, is de groeivoet vandaag sterk gereduceerd in vergelijking met de periode 1960-1970, toen er een gemiddelde jaarlijkse groei van bijna acht procent kon worden opgetekend. Hoewel de voor westerse landen typische afvlakking van de economische groeicurve hier absoluut een rol in speelt, wordt de groei van het autosysteem vandaag echter ook afgeremd door structurele beperkingen inzake wegcapaciteit en beschikbare ruimte. Dit kunnen we aantonen aan de hand van het totale aantal gereden voertuigkilometers, een statistiek die de laatste tien jaar nauwelijks nog een toename laat zien, en die per auto zelfs lichtjes is afgenomen. Dit fenomeen, waar men in de academische literatuur inmiddels de term 'peak car' voor heeft bedacht, kan in de meeste ontwikkelde landen worden waargenomen.

Hoewel de groei van de mobiliteit eerst en vooral als een gevolg van toenemende welvaart moet worden gezien, heeft de ruimtelijke spreiding van woningen, werkplekken en voorzieningen - een secundair effect van het algemeen wagenbezit - vervolgens zelf bijgedragen aan de toename van de verkeersvraag. Wie door het verwerven van een auto in staat is te verhuizen naar een afgelegen plek, zal die auto vervolgens ook elke dag gebruiken voor zowat elke activiteit buitenshuis. De suburbanisatiegolf, die in België vandaag de dag nog lang niet gestopt is, kan dan ook uitgelegd worden als de materialisatie van de levensstijl van de moderne, mobiele burger, die daarenboven een wederkerig versterkend effect heeft op de groei van het verkeer.

Congestie: maatschappelijk probleem of systemische grens?

Capaciteitsbeperkingen die inherent zijn aan de bestaande verkeersinfrastructuur, en bij uitbreiding aan het hele ruimtelijke systeem, hebben tot gevolg dat flessenhalzen zichtbaar worden: structurele files op de stedelijke snelwegen en een permanent tekort aan parkeerplaatsen in de binnensteden vormen vandaag een systemische rem op de groei van het autoverkeer. Vanzelfsprekend zijn deze fenomenen bijzonder vervelend voor wie het sinds jaar en dag gewend was vlot te kunnen doorrijden. De suburbanisatie en het inefficiënt gebruik van auto's, vaak door slechts één persoon, vormen slechts een deel van de verklaring hiervoor. De structurele congestie betekent vooral dat veel meer mensen dan vroeger op de door hen gewenste manier aan het maatschappelijk leven deelnemen. Veeleer dan als een probleem, kan structurele congestie als een symptoom beschouwd worden van een dynamische economie die tegen haar eigen ruimtelijke randvoorwaarden op botst en daardoor aan efficiëntie begint in te boeten.

Wegenbouw

Waar de snelwegbouwers van de jaren zestig en zeventig de groei van de economie wilden faciliteren, lijkt het of men nieuwe infrastructuur vandaag eerst en vooral wil inzetten om de files in te korten. Eigenaardig genoeg wordt niet langer het faciliteren van meer interactie tussen bijvoorbeeld werknemers en bedrijven als beleidsdoelstelling geformuleerd, maar wel het oplossen van de congestie. In essentie wordt hiermee de ruime definitie van bereikbaarheid als het interactiepotentieel tussen individuen, organisaties of activiteitenlocaties verengd tot het "afwezig zijn van files". De in dit discours gehanteerde economische logica vertrekt van de potentiële meerwaarde die een reductie van het aantal in de file verloren uren met zich meebrengt, ook al is dat niet equivalent met het verbeteren

van de individuele bereikbaarheid die door een veel complexer geheel van factoren wordt bepaald. Nochtans zijn in België zowel het plan voor het sluiten van de ring om Antwerpen, het verbreden van de Brusselse ring, als het systematisch verbreden van diverse kortere stukken snelweg (onder meer door het omvormen van pechstroken tot zogenaamde spitsstroken) een direct gevolg van deze redenering.

Behoud van reistijd

Een logica die echter grotendeels voorbijgaat aan de door Hupkes geformuleerde BREVER-wet, de zogenaamde wet van behoud van reistijd en verplaatsing, die aangeeft dat mensen niet geneigd zijn om reistijdwinst om te zetten in economisch productieve tijd. Veeleer gaan ze de toename van hun gemiddelde snelheid aanwenden om een job verder van huis aan te nemen, of om verder van hun werk te gaan wonen, bijvoorbeeld in een landelijke gemeente waar een nieuwbouwwilla niet meer kost dan een appartement in de stad.

Welke effecten kunnen we dus verwachten van het oplossen van een flessenhals in het bestaande verkeerssysteem, bijvoorbeeld door enkele rijstroken extra aan te leggen? Op korte termijn zullen de files op die plek inderdaad een heel stuk korter worden. Er zal namelijk meer wegcapaciteit zijn voor evenveel verkeer. Na enkele maanden zal een deel van de bijkomende capaciteit echter ingenomen worden door mensen die van het openbaar vervoer op de auto zullen overstappen: het gaat om de groep voor wie de reistijd via de snelweg nu korter zal geworden zijn dan de reistijd per trein. Na enkele jaren zullen echter de effecten van gedragswijzigingen zichtbaar worden. Sommigen zullen autoverplaatsingen maken die ze vroeger nooit zouden hebben gemaakt: de perceptie van de kortere file lokt bijkomende mobiliteit uit. Anderen zullen de vlottere doorstroming aangegrepen hebben om verder van de stad te gaan wonen.

Geïnduceerd verkeer

Dergelijke gedragswijzigingen waar vastgoedtransacties, in het bijzonder het bouwen van nieuwe woningen, mee gemoeid zijn, zijn quasi onomkeerbaar. Het verbreden van een filegevoelig stuk snelweg kan dus de stadsvlucht bevorderen en de nabijheid tussen wonen en werken verminderen. Het hele economische systeem wordt hierdoor nog sterker afhankelijk van de auto, en dus ook van geïmporteerde motorbrandstof. Doordat er grotere afstanden overbrugd worden, zullen ook de emissies, onder andere van broeikasgassen, toenemen.

Al dit nieuwe verkeer wordt in de wetenschappelijke literatuur “geïnduceerd verkeer” genoemd: het wordt uitgelokt door de nieuwe infrastructuur zelf. Op basis van buitenlandse voorbeelden, geïnventariseerd door Litman, mogen we ervan uitgaan dat zowat 80% van de bijkomende wegcapaciteit die in een congestiegevoelig gebied gebouwd wordt, in minder dan tien jaar tijd zal opgevuld zijn door geïnduceerd verkeer. De file verdwijnt dus niet: onder voorbehoud van een ernstige economische recessie zullen er integendeel meer auto's in de file staan na de verbreding dan ervoor.

De blinde vlek

In een tijdperk van klimaatdoelstellingen, normen voor fijn stof, en pogingen om de economie minder afhankelijk te maken van geïmporteerde olie, stelt zich de vraag hoe duurzaam het bouwen van bijkomende wegen en rijstroken is. Want hoewel er wel degelijk een potentieel economisch voordeel

verbonden is aan het faciliteren van de vraag naar meer wegcapaciteit, bijvoorbeeld voor de logistieke sector, is de vraag of in het uiteindelijke pakket gevolgen van een verbreding het zwaartepunt niet vooral ligt op meer suburbanisatie, meer auto- en olieafhankelijkheid, slechtere luchtkwaliteit, en op termijn meer frustratie van nieuwe filerijders.

Hoewel dit verhaal rechtstreeks volgt uit de – grotendeels Noord-Amerikaanse – academische literatuur over geïnduceerd verkeer, lijkt het eigenaardig genoeg alsof beleidsmakers hier een blinde vlek voor hebben ontwikkeld. De door het Vlaams Gewest gebruikte verkeersmodellen kunnen bijvoorbeeld geen geïnduceerd verkeer simuleren. Milieueffectenrapporten zwijgen het fenomeen van geïnduceerd verkeer dood, en gaan ervan uit dat het totale verkeersvolume binnen een wegennetwerk een vast gegeven is dat niet beïnvloed wordt door de capaciteit van het systeem zelf. Bijgevolg worden ook de milieueffecten van het verkeer op nieuwe infrastructuur berekend op basis van de verkeersvolumes die bij ongewijzigd infrastructuurbeleid zouden voorkomen.

Maar veeleer dan een technisch probleem, is geïnduceerd verkeer een politieke kwestie. De verwachte effecten van geïnduceerd verkeer spelen voornamelijk op middellange termijn, terwijl het effect op de file na de werken onmiddellijk kan gevoeld worden. Met het einde van de legislatuur als horizon is kennis over geïnduceerd verkeer dan ook een sta-in-de-weg voor een doortastend infrastructuurbeleid.

Beleidsonderzoek

In België en Nederland bestaat geen systematisch onderzoek naar het effect van infrastructuurbeleid op de groei van het verkeer, net zomin als over kennis en perceptie van geïnduceerd verkeer bij de besluitvorming over weginfrastructuurprojecten. Nicolaisen en Naess bestudeerden een reeks Deense en Britse wegenbouwprojecten, zowel projecten die effectief gebouwd werden als projecten die uiteindelijk niet werden gerealiseerd. Voor elk project bestonden er studies die het verkeer in de omgeving op voorhand inschatten. Bij de projecten die uiteindelijk gebouwd werden, bleek dat het verkeer in de studies systematisch onderschat was ten opzichte van de realiteit na de bouw. Bij de projecten die uiteindelijk toch niet gebouwd werden, bleek het verkeer in de omgeving door de studies systematisch overschat geweest te zijn. De gebouwde projecten induceerden verkeer, terwijl het niet bouwen tot gevolg had dat de latente vraag naar mobiliteit werd onderdrukt en de groei dus lager uitviel dan gedacht.

De onderzoekers gingen vervolgens na welke de impact is van kennis over geïnduceerd verkeer. Ze namen daartoe interviews af bij verkeersplanners, consultants, ambtenaren en politici die betrokken waren bij weginfrastructuurprojecten. Hoewel de meeste technici zich bewust waren van het feit dat de door hen gebruikte modellen geen geïnduceerd verkeer konden simuleren, bleven ze modellering toch nuttig vinden. De belangrijkste reden daarvoor was dat het simuleren van projecten volgens hen doorgaans bedoeld was om alternatieve oplossingen met elkaar te vergelijken, en dus niet om te beslissen of er wel of niet een project gerealiseerd moest worden. Dat laatste werd doorgaans als een politieke taak beschouwd. De geïnterviewde politici daarentegen waren zich vaak niet bewust van het probleem van geïnduceerd verkeer, en vertrokken van het standpunt dat groei van het autoverkeer onvermijdelijk is en dus hoe dan ook gefaciliteerd moet worden.

De ring rond Brussel

Het is boeiend om te zien hoezeer de bevindingen van het onderzoek van Nicolaisen en Naess van toepassing zijn op de recente beslissing van de Vlaamse regering om de ringweg om Brussel te

verbreden. De Brusselse ring loopt rond de agglomeratie van het Brusselse hoofdstedelijke gewest, maar bevindt zich voornamelijk op het grondgebied van het Vlaamse gewest. In Vlaanderen wordt deze weg eerst en vooral gezien als een economische slagader die niet alleen de Brusselse agglomeratie bereikbaar maakt, maar ook het oosten en het westen van Vlaanderen met elkaar verbindt. In Brussel wordt de ring eerder beschouwd als een bron van fijn stof die teveel auto's naar de stad lokt. De Vlaamse overheid heeft bereikbaarheid hoog op de politieke agenda staan, terwijl de Brusselse overheid het aantal autokilometers tegen 2018 met twintig procent wil zien afnemen.

Dit verschil in perspectief drukt haar stempel op de effectenbeoordeling. Het Vlaamse milieueffectenrapport over de verbreding van de ring ziet positieve effecten voor het onderliggende wegennet: sommige verkeersstromen zouden zich van het lokale wegennet naar de snelweg verplaatsen, en dus minder overlast veroorzaken in de woonwijken. In Brussel zien een aantal politici dat echter anders: de verbrede ring is voor hen een trechter die nog meer auto's op de stad zal loslaten, met alle leefbaarheidsproblemen vandien. Kortom, de blinde vlek voor geïnduceerd verkeer bepaalt de Vlaamse visie, terwijl het Brusselse beleid vooral 'peak car' voor ogen heeft.

Conclusie

Het debat over weginfrastructuur wordt vandaag gedomineerd door ergernis over de files, terwijl het faciliteren van sociale en economische interactie nauwelijks ter sprake komt. Nochtans is dat laatste waar het bij bereikbaarheid echt om gaat. Dat de groei van het autoverkeer hoe dan ook tegen grenzen aanbotst die lang niet alleen door snelwegcapaciteit worden bepaald, is iets wat nog niet door alle beleidsmakers erkend wordt. Verder zien we een gelijkaardige blinde vlek voor geïnduceerd verkeer, die verantwoordelijk is voor de onderschatting van ruimtelijke en milieueffecten op lange termijn ten gevolge van het aanleggen van bijkomende weginfrastructuur. Want zonder geïnduceerd verkeer in rekening te brengen is het niet mogelijk om correct in te schatten of de economische voordelen van bijvoorbeeld een snelwegverbreding op korte termijn opwegen tegen de nadelen op lange termijn. Hoewel allerhande optimalisaties ervoor zullen zorgen dat er nog wel wat auto's bij kunnen op de snelwegen, geldt dat doorgaans niet voor het onderliggende stedelijke wegennet en voor de beschikbare parkeercapaciteit. Op heel wat plekken zijn de mogelijkheden voor het bouwen van bijkomende capaciteit vandaag al uitgeput.

We mogen verwachten dat de tegenstelling tussen beleidsmakers die belang hechten aan geïnduceerd verkeer en 'peak car', en zij die dat niet doen, de debatten over de bouw van bijkomende weginfrastructuur steeds vaker zal gaan sturen. In het geval van de Brusselse ring zien we dit contrast alvast opduiken in de suburbane, autogerichte, Vlaamse visie enerzijds, en het stedelijke, op leefbaarheid gerichte, Brusselse perspectief anderzijds.

Maar Brussel staat niet alleen in de erkenning van 'peak car'. Ook in Oslo, Stockholm, Milaan en Londen vond men het hoog tijd om de beschikbare capaciteit op een meer efficiënte manier te verdelen, en heeft men daartoe tolzones ingevoerd. Want de combinatie van een 'slimme' tol en investeringen in hoogwaardig openbaar vervoer zou weleens een waardig alternatief kunnen zijn voor diverse wegenbouwprojecten, waarbij het verbeteren van de stedelijke leefbaarheid wel degelijk kan verzoend worden met de strijd tegen de file.

Literatuurselectie

- Duranton, G. & M. A. Turner (2011) The fundamental law of road congestion: Evidence from US cities, *The American Economic Review* 101, nr. 6, pp. 2616-2652.
- Hupkes, G. (1977) Toekomstscenario's voor ons Vervoerssysteem. Doctoraatsverhandeling. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Litman, T. (2012) *Generated Traffic and Induced Travel: Implications for Transport Planning*. Victoria: Victoria Transport Policy Institute.
- Newman, P. & J. Kenworthy (2011) 'Peak car use': Understanding the demise of automobile dependence, *World Transport Policy and Practice* 17, nr. 1, pp. 31-42.
- Nicolaisen, M. S. & P. Næss (2013) The (in)accuracy of travel demand forecasts in the case of no-build alternatives. AESOP/ACSP Congress 2013. Dublin.